

A REFORMA TRIBUTÁRIA DESEJÁVEL*

Germana de Oliveira Moraes

RESUMO

Crítica o atual sistema tributário nacional, caracterizando-o como complexo, por sua morosidade e ineficiência, e injusto, por sua onerosidade; fatores que justificam a implantação da reforma tributária.

Aborda os aspectos sociais, políticos, administrativos e jurídico-constitucionais da reforma, salientando sua importância, uma vez que ela reflete a tendência social ou neoliberal, repercute sobre o traçado do Estado Federal e condiciona a reengenharia estatal.

Defende que a proposta de emenda constitucional de reforma tributária desejável deverá, além de guardar respeito à Carta Magna, promover a justiça fiscal.

PALAVRAS-CHAVE

Reforma tributária; STN; sonegação; contribuinte; justiça fiscal; fiscalização; arrecadação; tributo; sistema tributário nacional.

* Conferência proferida no "Seminário sobre Reforma Tributária", realizado pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, nos dias 20 e 21 de março de 2003, no auditório da Seção Judiciária do Ceará, em Fortaleza-CE.

Em síntese, podem ser resumidas a duas as críticas ao sistema tributário brasileiro: o STN é injusto; o STN é complexo.

1.1 O STN É INJUSTO

É injusto duplamente: no sentido de oneroso e no sentido de iníquo. Oneroso por sua excessiva carga tributária. Segundo estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário – IBPT, em 2002, a carga tributária era correspondente a 36,41% do PIB (superior à do Japão, à do Canadá e à dos EUA). No primeiro trimestre de 2003, superou o percentual de 41% do PIB (41,23%), com a projeção total para este ano de 38,52% do PIB. Estamos praticamente além da capacidade contributiva do cidadão.

Iníquo por desatender ao princípio constitucional da isonomia. No Brasil, país campeão das desigualdades socioeconômicas, não se tem observado, como sói, a função social do tributo.

Conforme dados do censo estatístico do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), os 1% mais ricos do País abocanham 13,1% do total da renda, fatia quase igual aos 14% do rendimento destinados aos 40% mais pobres.

Esses dados explicam por que o IRPF incide sobre os rendimentos de apenas 7% da população, mas não justifica a razão de ter o IR apenas duas alíquotas. Tampouco por que não foi instituído, embora previsto constitucionalmente, o imposto sobre grandes fortunas.

1.2 O STN É COMPLEXO

Complexo no sentido de burocrático, moroso, gigantesco, ineficiente. Essa complexidade do sistema se detecta no campo da legislação tributária, assim como no domínio da administração tributária. A normatividade constitucional é clara, e a jurisprudência constitucional tributária dá sinais de amadurecimento.

Diferentemente, a legislação infraconstitucional é caótica. Há aproximadamente 3.000 normas federais (200 sobre o IR), sem falar nas milhares dos 27 estados-membros e dos 5561 municípios do País.

No domínio da administração tributária, são inúmeras as dificulda-

des de equacionar competências administrativas descentralizadas com os ditames e as exigências de eficiência e de racionalização de uma administração tributária centralizada. É difícil imaginar que a totalidade dos Estados e dos municípios brasileiros tenha eficiência comparável à da Administração Federal.

Complexo também é o STN por prever um número excessivo de tributos e multiincidência de exações. Os tributos federais previstos expressamente na Constituição de 1988 somam sete impostos (impostos de importação de produtos estrangeiros, de exportação, de renda, sobre produtos industrializados, sobre operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores imobiliários, sobre a propriedade territorial rural e sobre grandes fortunas), além dos impostos extraordinários e de competência residual da União; as taxas e as contribuições de melhoria, as contribuições sociais e os empréstimos compulsórios. Os tributos dos Estados e do Distrito Federal compreendem os impostos sobre transmissão *causa mortis* e doação, sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços, o imposto sobre a propriedade de veículos automotores, as taxas e contribuições de melhoria, as quais também podem ser instituídas pelos municípios, além dos impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, sobre transmissão *inter vivos* e sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos na competência estadual.

Esses dois males do atual STN – a injustiça e a complexidade – engendram chagas cancerígenas, que o minam pouco a pouco – a sonegação, por parte do contribuinte, e a ineficiência, agravada pela má-fé, nas hipóteses de corrupção.

A partir da análise das críticas, extrai-se que uma reforma desejável deve promover a justiça fiscal, desonerar a carga tributária e simplificar o sistema tributário nacional.

Quais, então, as principais questões a serem enfrentadas pela reforma tributária? São de três ordens: social, federativa e administrativa.

2 ASPECTOS SOCIAIS, POLÍTICOS E ADMINISTRATIVOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA

A reforma tributária tem importância fundamental na configuração do perfil social, político e administrativo do Estado brasileiro. Reflete a tendência social ou neoliberal, reper-

cute sobre o traçado do Estado Federal e condiciona a reengenharia do Estado.

2.1 A QUESTÃO SOCIAL

Em que medida a reforma tributária contempla questões sociais?

Afinal, qual reforma tributária desejamos? A reforma que, consoante a ótica neoliberal, não seja onerosa? Isto é, em que a tributação não seja danosa, quer sob o ponto de vista da economia do País e da economia global, quer sob o ponto de vista do contribuinte, que, entre nós, trabalha quase a metade do ano para pagar tributos diretos e indiretos – em média, o valor de 4 meses e 13 dias do ano do contribuinte é destinado a pagar tributos. Ou a reforma que promova, prioritariamente, a função social do tributo, redistribua as riquezas, modificando, a médio e a longo prazo, a vergonhosa estatística brasileira de concentração de renda que, de resto, não distoa dos índices globais.

Um quinto dos estados mais ricos do planeta produzem 84,7% do produto mundial bruto, seus cidadãos efetuam 84,2% das transações mundiais e possuem 85,5% de toda a poupança mundial.

No Brasil, aqueles que se encontram entre os 40% mais pobres da população, no final da década de 1990, não chegaram sequer a ganhar um salário-mínimo de rendimento médio: -0,94 salário-mínimo em 1999.

Resta ao Estado promover a justiça social, instituir benefícios sociais a partir da redistribuição da riqueza dos mais ricos para os mais pobres? Entretanto, os números evidenciam que hoje em dia o Estado tornou-se um redistribuidor de riqueza de baixo para cima.

No âmbito externo, nós, “sem pecado, debaixo da linha do Equador”, remetemos para o Hemisfério Norte, nossas divisas – desde nossa preciosa matéria-prima – a preços vis, passando pelos juros da dívida externa, até os lucros das empresas multinacionais aqui instaladas, muitas vezes com incentivos fiscais, numa permuta de capital por empregos. As privatizações também fazem parte desse enredo.

No âmbito interno, o Estado brasileiro adota igualmente, sem “disfarçatez”, a redistribuição da riqueza de baixo para cima. Os índices de concentração da riqueza já mencionados são eloquentes, estarecedores, falam por si próprios.

Promove-se, ainda, essa redistribuição camuflada, disfarçada, nas opções dos gastos públicos – cortam-se os benefícios previdenciários, reduzem-se os investimentos sociais, as verbas para universidades públicas, para os hospitais, em favor daqueles de interesse dos poderosos grupos multinacionais que, além de indicarem as escolhas da destinação das verbas públicas, como se donos ainda permanecessem dos valores com que contribuem, determinam o quanto estão dispostos a pagar.

A conhecida guerra ou competição entre os sistemas fiscais dos diversos Estados gera o nivelamento da tributação por baixo. Por outro lado, leva os Estados a proporem incentivos fiscais para que as grandes empresas multinacionais se instalem em seus territórios. Afinal, as grandes empresas só aceitam pagar tributos indiretamente mediante a contribuição de seus empregados. Daí a constatação de uma reforma tributária no Brasil, tendente a tributar cada vez mais o rendimento do trabalho e menos o do capital.

2.2 A QUESTÃO FEDERATIVA

A manutenção do equilíbrio federativo é outro desafio da reforma tributária. A repartição constitucional de competências tributárias é um dos traços característicos do Estado Federal, sendo também decisiva para a organização federal a destinação constitucional das rendas.

Em 2002, a União arrecadou o maior percentual dos tributos, aproximadamente 68,5%, ficando 25,5% com os Estados e 6% com os municípios. No primeiro trimestre de 2003, os tributos federais representaram 67% da arrecadação, os estaduais, 26% e os municipais, 7%.

Essa tendência centrípeta, em matéria tributária, já é um reflexo da centralização administrativa, uma vez que a Constituição Federal reservou à União grande leque de atribuições. Pretende-se com a reforma constitucional a redução da competência tributária da União, com o correspondente alargamento da competência dos Estados federados.

A discriminação constitucional das competências tributárias depende das respostas às seguintes indagações prévias: qual entidade estatal deve prover bens e serviços públicos e com quais recursos deve financiá-los.

Intercomunicam-se, assim, as problemáticas referentes à incidência

A reforma tributária tem importância fundamental na configuração do perfil social, político e administrativo do Estado brasileiro. Reflete a tendência social ou neoliberal, repercute sobre o traçado do Estado Federal e condiciona a reengenharia do Estado.

– determinar o que pode e o que deve ser tributado; à administração tributária – como gerir com eficiência e justiça; à fiscalização e à arrecadação dos tributos; e, por fim, à destinação dos recursos arrecadados, relacionada com a previsão constitucional da prestação de serviços públicos pelos diversos entes da Federação.

A destinação dos tributos é um instrumento hábil à concretização do objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais.

Em suma, a reforma tributária é fator condicionante da configuração do perfil do federalismo político-administrativo brasileiro, determinando a maior ou menor autonomia dos entes federados (estados e municípios) e a tendência à centralização ou descentralização, seja política, seja administrativa.

2.3 A QUESTÃO ADMINISTRATIVA

Cada vez mais se fortalece a consciência de que o êxito de uma reforma tributária passa fundamentalmente pela reforma da administração tributária, principal meio de racionalização do sistema.

A almejada simplificação do sistema tributário diz respeito não somente à diminuição do número de tributos a pagar – hoje por volta de seis dezenas, mas está relacionada também à gestão dos serviços de arrecadação e fiscalização de tributos.

No domínio do Direito Tributário, os atos da Administração – nos mistérios de arrecadação e fiscalização – devem ser norteados pelos princípios constitucionais explícitos da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da efi-

ciência, como também pelos princípios implícitos da proporcionalidade e da razoabilidade.

Aqui, entrelaça-se o tema com os aspectos jurídico-constitucionais da reforma tributária: os limites à elaboração da emenda constitucional.

3 ASPECTOS JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS DA REFORMA TRIBUTÁRIA – LIMITES À ELABORAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL

A reforma tributária é uma reforma constitucional, de natureza constitucional. Veicula-se por intermédio de normas constitucionais. Logo, a questão há de ser tratada pelo prisma da Teoria da Constituição e do Poder Constituinte.

Se críticas se assacam contra o atual STN, também leis a ele se destinam. O ponto alto do STN previsto na Constituição de 1988 está no estatuto do contribuinte, a saber, no elenco de princípios constitucionais e de direitos fundamentais que podem em favor do cidadão ser opostos contra a voracidade fiscal.

A Constituição Federal contém cláusulas pétreas (art. 62, § 4º).

Não se admitem emendas constitucionais tendentes a abolir a federação, a república e o regime democrático. Daí o grande desafio político de manter o equilíbrio federativo.

Entre as cláusulas pétreas, há a intangibilidade dos direitos fundamentais.

Assim, a reforma tributária poderá ampliar princípios, como o da anterioridade, em favor do contribuinte, porém, mediante emenda constitucional não poderá suprimi-lo, sob pena do vício de inconstituição.

nalidade, sendo a anterioridade uma expressão do princípio da segurança jurídica.

Há de destinar-se muita atenção e ser examinada com muita prudência a contemporização com princípios caros à humanidade, como, entre outros, a garantia do sigilo de dados, inclusive o bancário, somente se justificando sua quebra por ordem judicial.

Em tempos de retrocesso, é hora mais do que nunca de reverenciar os direitos fundamentais, não nos esquecendo de que os excessos da tributação ensejaram um dos princípios ainda axiais do Direito – o da legalidade, *no taxation without representation, no taxation without law*.

4. CONCLUSÃO: A REFORMA TRIBUTÁRIA DESEJÁVEL

Em conclusão, a proposta de emenda constitucional de reforma tributária desejável é aquela que, além de guardar respeito à Constituição Federal, represente os anseios da sociedade brasileira, perseguindo os seguintes objetivos:

Promoção da justiça tributária, valendo-se da função social do tributo, que se presta a redistribuir a renda e diminuir as desigualdades sociais e regionais;

Desoneração da carga tributária, sobretudo das incidências sobre a produção e a atividade econômica;

Simplificação e busca da eficiência do sistema tributário (a legislação e a administração);

Preservação do equilíbrio do pacto federativo;

Salvaguarda do estatuto do contribuinte, com respeito aos princípios constitucionais e aos direitos fundamentais.

Em síntese, a emenda constitucional de reforma tributária desejável é aquela formatadora de um sistema tributário nacional **justo e eficiente**.

Entretanto, paira a impressão de que a reforma tributária brasileira com dificuldade ultrapassará o plano quimérico do desejo, seja por causa da inércia impediante das mudanças imprescindíveis a esta reforma, seja porque a demora de sua tramitação sugere que ela não passará de um conto enunciado de reforma tributária.

Ao que parece, o Estado brasileiro acena à sociedade com uma proposta de emenda, depois a modifica, finalmente resolve adiar a execução em si das mudanças significa-

tivas para os anos seguintes. Enfim, propõe uma reforma tributária inacabada, a qual não se sabe em quantos milhares de dias e noites concretizará o desejo de um sistema tributário justo e eficiente.

Artigo recebido em 4/2/04.

ABSTRACT

The authoress criticizes the current national taxation system, characterizing it both as complex, due to its slowness and inefficiency, and unfair, because of its burden. These factors justify the implementation of the tax reform.

She approaches the social, political, administrative and juridical– constitutional aspects of the reform, pointing out its importance, since it reflects the social or neo-liberal tendency. The reform has repercussion on the structure of the National State and regulates the state's reengineering.

She sustains that the constitutional amendment proposal of a desirable tax reform must not only respect the Brazilian Constitution, but also promote the fiscal justice.

KEYWORDS – Tax reform, National Taxation System (STM); tax evasion; taxpayer; fiscal justice; inspection; collection; tax; national taxation system.

Germana de Oliveira Moraes é Juíza Federal no Ceará e Professora de Direito da UFC.